

# VU Research Portal

## **Binnengemeentelijke decentralisatie na afschaffing van de deelgemeenten en deelgemeentebesturen**

Zijlstra, S.E.; de Greef, R.J.M.H.; Munneke, S.A.J.

2012

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### ***citation for published version (APA)***

Zijlstra, S. E., de Greef, R. J. M. H., & Munneke, S. A. J. (2012). *Binnengemeentelijke decentralisatie na afschaffing van de deelgemeenten en deelgemeentebesturen*. Vrije Universiteit.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

## Binnengemeentelijke decentralisatie na afschaffing van de deelgemeenten en deelgemeentebesturen

*mr. R.J.M.H. de Greef, mr. dr. S.A.J. Munneke en prof. mr. S.E. Zijlstra*

### Aanleiding

1. In het regeerakkoord van het kabinet Rutte-Verhagen is aangekondigd dat het kabinet voornemens is de deelgemeentebesturen af te schaffen.<sup>1</sup> Op 27 september 2011 is het wetsvoorstel dat de afschaffing moet doorvoeren ingediend bij de Tweede Kamer.<sup>2</sup> Ondanks de val van het kabinet heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel op 5 juli 2012 aangenomen. Het wetsvoorstel ligt inmiddels bij de Eerste Kamer, waar het voorbereidend onderzoek gepland staat voor 25 september 2012.<sup>3</sup> Hoewel het wetsvoorstel zelf niet aangeeft wanneer het in werking moet treden, heeft minister Spies duidelijk aangegeven dat het streven is de afschaffing in te voeren bij de raadsverkiezingen van 2014.<sup>4</sup> Het amendement Grashoff<sup>5</sup> om de inwerkingtreding uit te stellen haalde geen meerderheid. Dat betekent dat de gemeentebesturen van de gemeenten die thans een stelsel van deelgemeenten hebben (Amsterdam en Rotterdam) voor de aanstaande raadsverkiezingen moeten bepalen hoe na de afschaffing wordt omgegaan met binnengemeentelijke decentralisatie. Het wetsvoorstel ziet immers verder niet in een overgangperiode. Dit advies biedt het juridisch kader voor de mogelijkheden van binnengemeentelijke decentralisatie via bestuurscommissies. Daarbij wordt er van uitgegaan dat het wetsvoorstel ook daadwerkelijk tot wet wordt verheven. Indien de Eerste Kamer het wetsvoorstel verworpt of de regering, na de totstandkoming van een nieuw kabinet, het wetsvoorstel alsnog intrekt ontstaat vanzelfsprekend een nieuwe situatie.
2. De directie Juridische Zaken van de gemeente Amsterdam (hierna: de opdrachtgever) heeft de Vrije Universiteit gevraagd onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor binnengemeentelijke decentralisatie die overblijven na afschaffing van de deelgemeenten en deelgemeentebesturen. Daarbij zijn een aantal overleggen gevoerd met medewerkers van de gemeente Amsterdam die tot dit advies hebben geleid. Het door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel is als uitgangspunt voor dit advies genomen.

---

<sup>1</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 32 417, nr. 15. Zie ook de *Visienota bestuur en bestuurlijke inrichting* (*Kamerstukken II* 2011/12, 33 047, nr. 1, p. 2 en 12).

<sup>2</sup> *Kamerstukken II* 2011/12, 33 017, nr. 2.

<sup>3</sup> Aldus de website van de Eerste Kamer ([www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl)).

<sup>4</sup> *Kamerstukken II* 2011/12, 33 017, nr. 3, p. 1.

<sup>5</sup> *Kamerstukken II* 2011/12, 33 017, nr. 13.

3. Het wetsvoorstel voorziet in de afschaffing van de deelgemeenten en de deelgemeentebesturen, die sinds de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur in 2002 een aparte regeling kennen (art. 87 e.v. Gemeentewet).<sup>6</sup> Ook voor die tijd bestonden de deelgemeenten overigens al. Het wetsvoorstel behelst volgens de regering geen beperkingen van de andere mogelijkheden voor binnengemeentelijke decentralisatie.<sup>7</sup>

4. Als uitgangspunt voor de vormgeving van de binnengemeentelijke decentralisatie is door de opdrachtgever meegegeven dat de te schetsen varianten een optimale vorm van democratische legitimatie moeten kennen. Democratische legitimatie kan in beginsel via twee wegen worden bereikt. Allereerst is dat via rechtstreekse verkiezingen (vgl. art. 4 Grondwet en art. 3 EP EVRM). Rechtstreekse verkiezing leidt tot de sterkste legitimatie, hetgeen in elk geval vereist is voor organen die wetgevende macht in de zin van het EVRM bezitten of algemeen vertegenwoordigende organen zijn.<sup>8</sup> Daarnaast kan democratische legitimatie worden vormgegeven via (politieke) verantwoording. Dat wil zeggen dat het orgaan dat bepaalde bevoegdheden uitoefent (direct of indirect) verantwoording moet afleggen aan een rechtstreeks gekozen orgaan.<sup>9</sup> Tijdens de gesprekken die wij gehad hebben met de opdrachtgever is gebleken dat een zo sterk mogelijke democratische legitimatie gewenst is, in de vorm van rechtstreekse verkiezingen. Een dergelijk zware legitimatie verplicht echter wel er voor zorg te dragen dat er ook daadwerkelijk ruime bevoegdheden worden toegekend. Er moet immers wel iets te kiezen zijn.

### **Instelling bestuurscommissies**

5. Sinds de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur in 2002 is het instellen van bestuurscommissies niet langer een prerogatief van de raad. Artikel 83 lid 1 Gemeentewet bepaalt sindsdien dat de raad, het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester een bestuurscommissie kan instellen waaraan bevoegdheden van dat betreffende orgaan worden overgedragen. De drie organen kunnen dus ieder afzonderlijk bestuurscommissies instellen, hetgeen samenhangt met de scheiding van posities en bevoegdheden die de dualisering heeft bewerkstelligd. Wie bevoegd is tot instelling hangt af van de vraag wie bevoegdheden overdraagt.<sup>10</sup> De regering ging

---

<sup>6</sup> Zie R.J.M.H. de Greef, "Deelgemeenten, deelgemeentebesturen en territoriale bestuurscommissies: do's and don't's", *Gst.* 2010, 1.

<sup>7</sup> *Kamerstukken II* 2011/12, 33 017, nr. 3, p. 2.

<sup>8</sup> Zie uitgebreid R.J.M.H. de Greef, 'Reorganisatie van de bestuurlijke organisatie en democratische legitimatie: Artikel 3 EP EVRM en artikel 4 Grondwet onder de loep genomen in het licht van de komende wijzigingen in de bestuurlijke organisatie', *TvCR* 2011/3, p. 265-290.

<sup>9</sup> Op deze wijze worden bijvoorbeeld organen van gemeenschappelijke regelingen (het zogenoemde *verlengd lokaal bestuur*) en zelfstandige bestuursorganen democratisch gelegitimeerd.

<sup>10</sup> Vgl. *Kamerstukken II* 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 74. In dit memo wordt van overdragen gesproken, nu de term *delegeren* is voorbehouden aan overdracht van de bevoegdheid besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht te nemen (art. 10:13 Awb). Op grond van de Gemeentewet kunnen ook andere bevoegdheden worden overgedragen. Afdeling 10.1.2 Awb is daarbij overigens van overeenkomstige toepassing (art. 10:21 Awb).

er in eerste instantie van uit dat het niet mogelijk was voor raden, colleges van burgemeester en wethouders en burgemeesters om gezamenlijk één of meer bestuurscommissies in te stellen.<sup>11</sup> In de Eerste Kamer kwam de regering hierop terug. Daar werd gesteld dat deze organen wel degelijk gezamenlijk één bestuurscommissie konden instellen waaraan bevoegdheden van die organen worden toegekend.<sup>12</sup>

6. Een ingestelde bestuurscommissie kan zowel functioneel als territoriaal van aard zijn.<sup>13</sup> Een functionele bestuurscommissie ziet primair op de uitoefening van een specifieke taak, terwijl een territoriale bestuurscommissie zich juist primair richt op de uitoefening van (meerdere) bevoegdheden voor een bepaald gebied binnen de gemeente. De thans nog bestaande deelgemeentebesturen zijn een specialis van de territoriale bestuurscommissies. Combinaties van functionele en territoriale bestuurscommissies zijn eveneens mogelijk. Zo kunnen voor de uitoefening van een bepaalde taak, meerdere bestuurscommissies worden ingesteld, ieder met een eigen werkgebied. Deze bestuurscommissies zijn dan dus zowel functioneel als territoriaal van aard.<sup>14</sup>

### **Vormgeving bestuurscommissies**

7. De Gemeentewet zwijgt over de inrichting en vormgeving van bestuurscommissies. Er zijn drie hoofdmodellen denkbaar.<sup>15</sup> Bij de eerste variant wordt een eenhoofdige bestuurscommissie ingesteld, het zogenoemde *commissarismodel*. Een tweede model is de *traditionele bestuurscommissie* of *bestuurscommissie in strikte zin*. Dat betekent dat er één bestuursorgaan wordt ingesteld, dat bestaat uit meerdere leden. Zij vormen in beginsel een collegiaal bestuur. Het is voorts mogelijk twee traditionele bestuurscommissies in te stellen die in de onderlinge verhoudingen als algemeen bestuur en dagelijks bestuur gaan functioneren (zie hieronder). Tot slot bestaat de *gelede bestuurscommissie*, een bestuurscommissie met twee organen.<sup>16</sup> In dat geval is er sprake van een bestuurscommissie (een “algemeen bestuur”) met een subcommissie (een “dagelijks bestuur”).<sup>17</sup> De opdrachtgever gaat primair uit van de gelede bestuurscommissie of een samenstel van twee traditionele bestuurscommissies.

---

<sup>11</sup> *Kamerstukken II* 2000/01, 27, 751, nr. 6, p. 68.

<sup>12</sup> *Kamerstukken I* 2001/02, 27 751, nr. 10b, p. 62. Zie over de samenstelling hierna vanaf punt 7.

<sup>13</sup> Vgl. *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 105. Zie ook *Kamerstukken II* 2011/12, 33 017, nr. 6, p. 10-11.

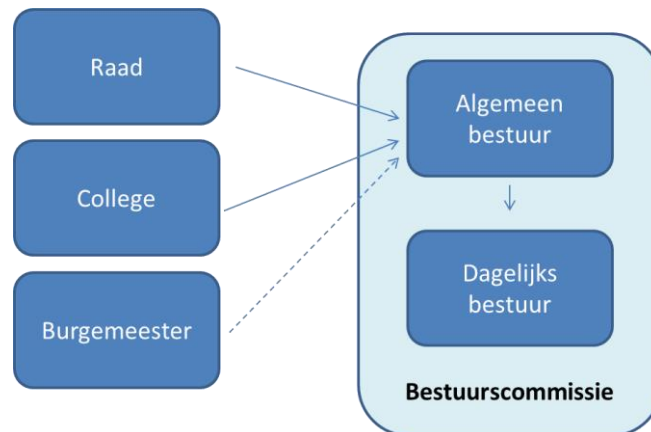
<sup>14</sup> Vgl. binnen ons bestuurlijk stelsel de waterschappen, die vormen van functioneel bestuur zijn, maar tevens territoriaal gedecentraliseerd zijn.

<sup>15</sup> Vgl. S.E. Zijlstra, *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat* (diss. Rotterdam), VUGA: Den Haag 1997, p. 414 en De Greef 2010, par. 5.3.

<sup>16</sup> Waarvan er overigens maar één bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht is.

<sup>17</sup> De situatie dat de bestuurscommissie een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur kent is overigens uitdrukkelijk door de wetgever voorzien. Zie in dit verband artikel 96 lid 2 Gemeentewet dat expliciet spreekt over het dagelijks bestuur van een bestuurscommissie.

8. Bij de gelede bestuurscommissie bestaan zoals gezegd een algemeen bestuur, juridisch gezien de bestuurscommissie, en een dagelijks bestuur, dat als subcommissie van de bestuurscommissie moet worden gezien.<sup>18</sup> Het dagelijks bestuur heeft dan geen eigen bevoegdheden, maar kan wel bevoegdheden van het algemeen bestuur gemandateerd krijgen.



*Geleed model*

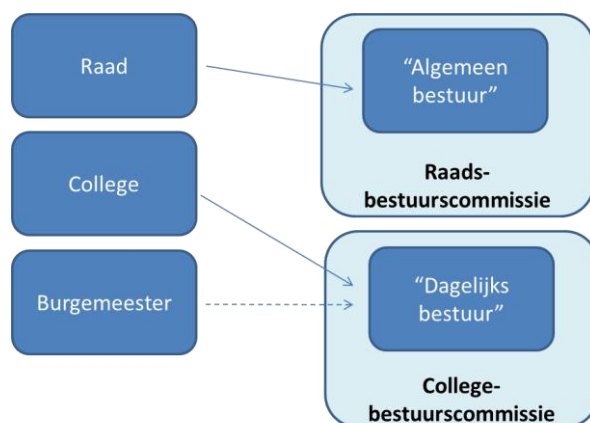
Het dagelijks bestuur wordt door het algemeen bestuur benoemd. Het algemeen bestuur kan daarbij primair uit zijn eigen leden kiezen (een monistisch stelsel), maar kan eventueel ook kiezen voor dagelijkse bestuurders van buiten het algemeen bestuur zelf (een dualistisch stelsel). De benoeming van leden van het dagelijks bestuur kan ook aan de raad, het college of de burgemeester worden gelaten. Het is zelfs mogelijk dat de leden van het dagelijks bestuur rechtstreeks worden gekozen, al is dat in de Nederlandse bestuursstructuur niet gebruikelijk. Bij een monistisch stelsel ligt het voor de hand de bevoegdheden zoveel mogelijk in één hand te houden (bij het algemeen bestuur), terwijl het bij een dualistisch stelsel meer voor de hand ligt de kaderstellende en controlerende bevoegdheden te scheiden van de uitvoerende bevoegdheden. Op de onderlinge relaties tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur en op de verantwoordingsrelaties wordt hieronder nog teruggekomen.

9. Het is ook mogelijk meerdere traditionele bestuurscommissies in te stellen, om te komen tot een stelsel met algemeen bestuur en dagelijks bestuur, waarbij het “dagelijks bestuur” eigen overgedragen bevoegdheden heeft. Omdat formeel geen sprake is van een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur van dezelfde bestuurscommissie (er zijn immers twee bestuurscommissies), spreken wij hieronder van de raadsbestuurscommissie<sup>19</sup> en de collegebestuurscommissie. De raad stelt de raadsbestuurscommissie in en draagt daaraan de gewenste raadsbevoegdheden over (art. 156 lid 1 Gemeentewet). De raad kan aan deze raadsbestuurscommissie ook de bevoegdheid

<sup>18</sup> Zoals bijvoorbeeld de Tweede Kamer ook commissies kent, of te vergelijken met een raadscommissie ten opzichte van de raad.

<sup>19</sup> Dit is geen raadscommissie in de zin van artikel 82 Gemeentewet, maar een door de raad ingestelde bestuurscommissie ex artikel 83 Gemeentewet.

overdragen om nadere regels vast te stellen (art. 156 lid 3 Gemeentewet).<sup>20</sup> Het college van burgemeester en wethouders kan dan op zijn beurt, al dan niet tezamen met de burgemeester, een collegebestuurscommissie instellen en daaraan zijn eigen bevoegdheden overdragen (art. 165 lid 1 Gemeentewet).



*Twee bestuurscommissies*

Dit model sluit goed aan bij het gedualiseerde gemeentebestel, omdat de bevoegdheden niet weer in één hand komen. Dat was het primaire bezwaar van de regering tegen gezamenlijke bestuurscommissies, maar zoals hierboven beschreven heeft de regering dat bezwaar later teruggetrokken. Op de verantwoordelijkheidsrelaties wordt hieronder nog teruggekomen.

## Leden

10. Artikel 83 lid 1 Gemeentewet bepaalt dat bij de instelling van een bestuurscommissie moet worden geregeld hoe de bestuurscommissie is samengesteld. Er wordt slechts vereist dat in een door de raad ingestelde bestuurscommissie geen collegeleden zitting nemen en in een door het college of de burgemeester ingestelde bestuurscommissie geen raadsleden zitting nemen (art. 83 lid 2 Gemeentewet). In een gezamenlijke bestuurscommissie mogen dus geen raads- en collegeleden zitting nemen.<sup>21</sup> De Gemeentewet laat verder in het midden wie zitting moeten nemen in de bestuurscommissie. Dat betekent dus concreet dat in de instellingsverordening zelf kan worden bepaald wie zitting nemen in de bestuurscommissie. Rechtstreekse verkiezing door ingezetenen is daarbij mogelijk.<sup>22</sup> Het is voorts mogelijk een deel van de bestuurscommissie te laten kiezen, terwijl

<sup>20</sup> Naar ons oordeel bestaat er geen wettelijke grondslag voor subdelegatie van deze bevoegdheid door het college van burgemeester en wethouders aan de collegebestuurscommissie, wanneer het college de bevoegdheid tot het stellen van nadere regels heeft overgedragen gekregen.

<sup>21</sup> *Kamerstukken I* 2001/02, 27 751, nr. 10b, p. 61.

<sup>22</sup> Vgl. *Kamerstukken II* 2000/01, 27, 751, nr. 6, p. 72. Zie ook *Kamerstukken II* 2011/12, 33 017, nr. 3, p. 2-3. Deze verkiezingen vinden overigens niet krachtens de Kieswet plaats, maar moeten geregeld worden in een gemeentelijk kiesreglement (vgl. *Kamerstukken II* 2011/12, 33 017, nr. 6, p. 4).

een ander deel door bijvoorbeeld de raad wordt benoemd. Ook raadsleden mogen zitting nemen in de bestuurscommissie<sup>23</sup>, tenzij deze mede is ingesteld door het college of de burgemeester (art. 83 lid 2 Gemeentewet)<sup>24</sup>. Ook over de samenstelling van het dagelijks bestuur bij een gelede bestuurscommissie zwijgt de wet. Ook daar is het instellende bestuursorgaan in beginsel dus vrij om te kiezen hoe de samenstelling moet geschieden. Gelet op uw wens van een zo'n sterk mogelijke legitimatie (zie onder punt 4.) ligt het voor de hand het algemeen bestuur rechtstreeks te laten kiezen door de ingezetenen en het dagelijks bestuur door en uit het algemeen bestuur te laten aanwijzen. Benoeming van leden van het dagelijks bestuur door anderen dan het algemeen bestuur leidt tot afbreuk van de verantwoordingsrelaties, nu er geen vertrouwensregel kan gelden. Daarnaast past het model van een commissie uit het midden beter bij de mandaatverhoudingen. Het mandaat wordt dan immers verleend aan leden van de bestuurscommissie (vgl. het wethoudersmandaat), en niet aan externen.

### **Bevoegdheidsuitoefening**

#### *Delegatie/overdracht*

11. Een bestuurscommissie onderscheidt zich van de andere in de Gemeentewet geregelde commissies, omdat aan een bestuurscommissie bevoegdheden worden overgedragen. Dit laatste geldt zelfs per definitie: als aan een commissie geen bevoegdheden worden overgedragen, is in beginsel geen sprake van een bestuurscommissie (vgl. art. 83 lid 1 Gemeentewet). Het bestuursorgaan dat bevoegdheden wenst over te dragen is bevoegd tot instelling van de bestuurscommissie.<sup>25</sup> Dit volgt ook uit de artikelen die de overdracht van bevoegdheden regelen, nu artikel 156 lid 1 Gemeentewet voorschrijft dat een raad slechts bevoegdheden kan overdragen aan een (mede) door haar ingestelde bestuurscommissie, terwijl het college alleen bevoegdheden kan overdragen aan een (mede) door hem ingestelde bestuurscommissie (art. 165 lid 1 Gemeentewet), hetgeen ook geldt voor de burgemeester (art. 178 lid 1 Gemeentewet).

12. Volgens de regering kan na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel niet langer de behartiging van “een aanzienlijk deel van de belangen van een deel van de gemeente” worden overgedragen aan andere organen, net zo min als de bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen nog kan worden overgedragen.<sup>26</sup> De regering komt tot deze conclusie nu een dergelijke overdracht van bevoegdheden sinds de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur is voorbehouden aan deelgemeentebesturen, die voldoen aan de eisen die wet aan de deelgemeentebesturen stelt. Deze eisen komen te vervallen en daarmee volgens de regering dus ook de mogelijkheid om tot een dergelijke overdracht te komen.<sup>27</sup> De overdracht aan een

---

<sup>23</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 017, nr. 6, p. 3.

<sup>24</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 017, nr. 6, p. 10 en 13.

<sup>25</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 74.

<sup>26</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 017, nr. 3, p. 2. Zie ook Kamerstukken II 2011/12, 33 017, nr. 6, p. 2-3.

<sup>27</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 017, nr. 6, p. 11.

(territoriale) bestuurscommissie zou per definitie beperkt zijn, een integraal pakket kan niet worden overgedragen. Dit is echter een onvolledige weergave. De regering stelt immers ook dat artikel 156 Gemeentewet het kader blijft voor overdracht.<sup>28</sup> Artikel 156 (en 165, dat ziet op overdracht door het college) zwijgt echter over de breedte van het takenpakket. Aan een door de raad ingestelde bestuurscommissie kunnen in beginsel alle bevoegdheden van de raad worden overgedragen, met dien verstande dat de aard van de bevoegdheid zich niet tegen overdracht mag verzetten (art. 156 lid 1 Gemeentewet). Uit artikel 156 lid 2 Gemeentewet volgt dat in elk geval niet mogen worden overgedragen de bevoegdheden tot (a) instelling van de rekenkamer of uitoefening van de rekenkamerfunctie, (b) de instelling van een (enquête)onderzoek, (c) de vaststelling of wijziging van de gemeentelijke begroting, (d) de vaststelling van de jaarrekening, (e) het stellen van straf op overtreding van verordeningen, (f) de vaststelling van de verordeningen met betrekking tot de financiële administratie, (g) de aanwijzing van accountants en (h) het instellen van belastingen, anders dan de specifiek in artikel 156 lid 2 Gemeentewet genoemde belastingen.

13. Dat artikelen 156 en 165 Gemeentewet het kader vormen voor overdracht, heeft verschillende consequenties. Ten eerste kunnen omvangrijke uitvoerende bevoegdheden worden overgedragen. Ten tweede kan onder artikel 156 wel degelijk de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften worden overgedragen. Als die door middel van straf of bestuursdwang worden gehandhaafd kan de raad alleen de bevoegdheid overdragen om nadere regels vast te stellen (art. 156 lid 3 Gemeentewet). De raad moet zelf straf stellen op de verordeningen (art. 154 jo. art. 156 Gemeentewet). Het stellen van nadere regels kan substantiële vormen aannemen,<sup>29</sup> en van grote betekenis zijn voor de lokale situaties, bijvoorbeeld als het gaat om het vaststellen van sluitingstijden van cafés, afmetingen van woonboten, maximale parkeertijden, tarieven etc. Voorts kan de bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften die niet door straf of bestuursdwang worden gehandhaafd, volledig worden overgedragen. Ten slotte moet erop worden gewezen dat via artikel 165 Gemeentewet, het college de uitvoering van besluiten van de raad (waaronder verordeningen) kan overdragen aan een bestuurscommissie. Daarbij kan het ook gaan om zogeheten concretiserende besluiten van algemene strekking, zoals de aanwijzingen van gebieden waar bepaalde verboden gelden of juist niet gelden.

14. Op deze wijze kan een bestuurscommissie via de artikelen 156 en 165 Gemeentewet over een substantieel takenpakket beschikken. Dit is in overeenstemming met het systeem van zowel de Gemeentewet-1994 als van de Gemeentewet na de Wet dualisering gemeentebestuur. De deelgemeente en het deelgemeentebestuur zijn immers bijzondere vormen van territoriale bestuurscommissies, waarvoor aanvullende eisen gelden met betrekking tot verkiezing, samenstelling, toezicht en verantwoording. Deze nadere eisen komen te vervallen met het

---

<sup>28</sup> *Kamerstukken II 2011/12, 33 017, nr. 6, p. 11 en 18.*

<sup>29</sup> Vgl. A.E. Schilder, 'Bevoegdheid tot wetgeving bij decentrale overheden', in S.E. Zijlstra (red.), *Wetgeven: Handboek voor de centrale en decentrale overheid*, Deventer: Kluwer 2012, p. 358-360.



afschaffingsvoorstel, niet de mogelijkheid brede taken toe te voegen. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State wijst hier op.<sup>30</sup>

### *Subdelegatie*

15. Bij een gelede bestuurscommissie rijst de vraag hoe de bevoegdheden kunnen worden overgedragen. Het algemeen bestuur is juridisch gezien de bestuurscommissie, zoals hierboven beschreven. Dat betekent dat de raad (art. 156 lid 1 Gemeentewet), het college van burgemeester en wethouders (art. 165 lid 1 Gemeentewet) respectievelijk de burgemeester (art. 178 lid 1 Gemeentewet) slechts bevoegdheden kan overdragen aan het algemeen bestuur van de bestuurscommissie. Het dagelijks bestuur is aan te merken als subcommissie van en uit het algemeen bestuur.<sup>31</sup> De regering ging er in 1994 nog vanuit dat uit het feit dat de bevoegdheden van de bestuurscommissie mochten worden geregeld kon worden afgeleid dat de bestuurscommissie (lees: het algemeen bestuur) op haar beurt weer bevoegdheden kon overdragen aan een subcommissie (lees: het dagelijks bestuur), wanneer de instellingsverordening hierin voorzag.<sup>32</sup>

16. Sedert de inwerkingtreding van de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht in 1998 vereist artikel 10:15 Awb echter een wettelijke grondslag voor delegatie van besluitbevoegdheden.<sup>33</sup> Dit artikel is ook onverkort van toepassing op subdelegatie van het algemeen bestuur aan het dagelijks bestuur.<sup>34</sup> De grondslag voor overdracht kan in algemene zin worden verleend, hetgeen niet gebeurd is in de Gemeentewet, of in het wettelijk voorschrift waarin de betreffende bevoegdheid wordt geattribueerd, hetgeen evenmin gebeurd is.<sup>35</sup> Nu een bepaling vergelijkbaar met artikel 87 lid 3 Gemeentewet<sup>36</sup> ontbreekt voor 'gewone' bestuurscommissies, is het niet (langer) mogelijk om bevoegdheden door het algemeen bestuur van de bestuurscommissie door te laten delegeren (of te subdelegeren) aan het dagelijks bestuur van de bestuurscommissie (als subcommissie).<sup>37</sup> Dit model ligt dus niet voor de hand wanneer het wenselijk is dat het dagelijks bestuur zelfstandige bevoegdheden krijgt.

---

<sup>30</sup> *Kamerstukken II 2011/12*, 33 017, nr. 4, p. 8. Zie ook D.E. Bunschoten, 'Deelgemeenten en deelraden in de opruiming?', *TvCR* 2012/1, p. 86-95 en M.T. Oosterhagen, 'Het wetsvoorstel afschaffing deelgemeenten', *Gst.* 2012, 39, par 5.

<sup>31</sup> Te vergelijken met bijvoorbeeld de commissies in de Tweede of Eerste Kamer.

<sup>32</sup> *Kamerstukken II 1985/86*, 19 403, nr. 3, p. 105-106. Zie uitgebreid Zijlstra 1997, p. 318-320.

<sup>33</sup> Welk artikel sinds 2009 voorts geldt voor overdracht van andere bevoegdheden dan de besluitbevoegdheid (art. 10:21 Awb).

<sup>34</sup> Vgl. *Kamerstukken II 1993/94*, 23 700, nr. 3, p. 179 en *Kamerstukken II 1996/97*, 25 280, nr. 3, p. 60.

<sup>35</sup> Vgl. *Kamerstukken II 1993/94*, 23 700, nr. 3, p. 179 en *Kamerstukken II 1996/97*, 25 280, nr. 3, p. 60.

<sup>36</sup> Zie *Kamerstukken II 2000/01*, 27 751, nr. 3, p. 77 en ABRvS 23 maart 2005, *LJN* AT1949; *JB* 2005/128; *Gst.* 2006, 53, m.nt. A.H.M. Dölle.

<sup>37</sup> *Kamerstukken II 2011/12*, 33 017, nr. 6, p. 12. Zie ook De Greef 2010, par. 5.4.

### *Mandaat*

17. Bevoegdheden kunnen ook in mandaat worden uitgeoefend door een bestuurscommissie. Een bestuurscommissie is in beginsel aan te merken als een zelfstandig bestuursorgaan op decentraal niveau.<sup>38</sup> De bestuurscommissie is immers niet ondergeschikt aan het orgaan dat hem instelt, maar oefent in beginsel zelfstandig bevoegdheden uit. Dat laat onverlet dat aan een zelfstandig bestuursorgaan ook bevoegdheden kunnen worden gemandateerd. Bevoegdheden kunnen immers in beginsel altijd gemandateerd worden, tenzij een wettelijk voorschrift of de aard van de bevoegdheid zich hiertegen verzet (art. 10:3 lid 1 Awb). Het betreft dan een zogenoemd mandaat aan niet-ondergeschikten (vgl. art. 10:4 Awb). De Centrale Raad van Beroep ziet in algemene zin in elk geval geen problemen met de aard van de bevoegdheid wanneer een bevoegdheid door de raad wordt gemandateerd aan een bestuurscommissie.<sup>39</sup> Ook bij zelfstandige bestuursorganen van de centrale overheid bestaat volgens het College van beroep voor het bedrijfsleven geen algemeen bezwaar tegen mandatering. Het CBB vindt dat, ondanks dat de instellingswet van een zelfstandig bestuursorgaan voorziet in een duidelijke taakverdeling tussen minister en zelfstandig bestuursorgaan, een minister toch bevoegdheden kan mandateren aan een zelfstandig bestuursorgaan als de instellingswet of de aard van de bevoegdheid zich daartegen niet verzet.<sup>40</sup> Dit is naar analogie toe te passen op de bestuurscommissie. Opgemerkt moet nog wel worden dat mandatering van burgemeestersbevoegdheden, zoals thans geschiedt aan de stadsdeelvoorzitters, aan een collegiaal samengestelde bestuurscommissie niet voor de hand ligt. Deze bevoegdheden zijn expliciet aan de burgemeester toegekend omdat de wetgever het van belang vond dat ze door een eenhoofdig orgaan konden worden toegepast bij noodsituaties. Om die reden sluit artikel 178 Gemeentewet delegatie aan een bestuurscommissie ook uit.<sup>41</sup> Bij mandatering aan de gehele bestuurscommissie wordt aan deze eenhoofdige besluitvorming eveneens afbreuk gedaan (vgl. art. 10:3 lid 2 onder b Awb).

### *Toepassing op de modellen*

18. Bij het model waarbij er een bestuurscommissie (het algemeen bestuur) is met een subcommissie (het dagelijks bestuur) kunnen zoals hierboven beschreven geen bevoegdheden worden overgedragen aan de subcommissie. Dat laat onverlet dat wel bevoegdheden kunnen worden gemandateerd door zowel de raad, het college als de burgemeester als door de bestuurscommissie (het algemeen bestuur).<sup>42</sup>

19. Bij het model met twee traditionele bestuurscommissies kan de raad bevoegdheden overdragen aan de raadsbestuurscommissie (het “algemeen bestuur”, art. 156 Gemeentewet),

---

<sup>38</sup> Vgl. Zijlstra 1997, p. 97-98 en 309.

<sup>39</sup> CRvB 1 juni 2006, LJN AX8754 (*Bestuurscommissie DSW*). Anders: Zijlstra 1997, p. 320-321.

<sup>40</sup> CBB 18 juni 2009, LJN BJ1761.

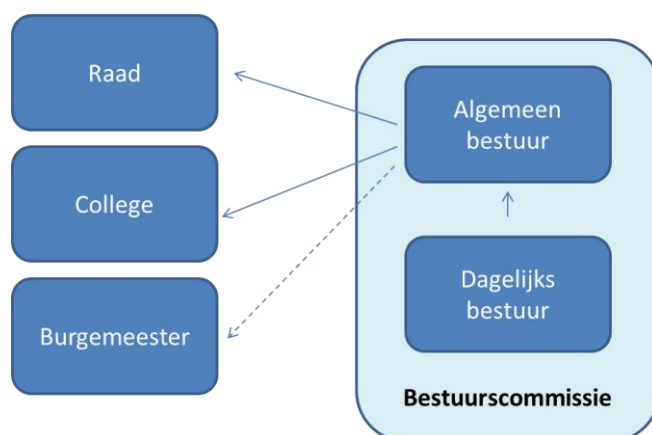
<sup>41</sup> *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 153.

<sup>42</sup> Zijlstra 1997, p. 414.

terwijl het college van burgemeester en wethouders (en evt. de burgemeester) zijn bevoegdheden kan overdragen aan de collegebestuurscommissie (het “dagelijks bestuur”, art. 165 Gemeentewet). Het is niet mogelijk raadsbevoegdheden aan de collegebestuurscommissie over te dragen en evenmin om collegebevoegdheden (of burgemeestersbevoegdheden) over te dragen aan de raadsbestuurscommissie. Ook overdracht tussen de beide bestuurscommissies is uitgesloten. Ons inziens is het evenmin mogelijk dat het college van burgemeester en wethouders aan hem door de raad overgedragen bevoegdheden (ex art. 156 Gemeentewet) op zijn beurt weer overdraagt aan een van de bestuurscommissies.<sup>43</sup> Bij dit model kan, anders dan bij het model met de gelede bestuurscommissie, het “dagelijks bestuur” dus wel eigen bevoegdheden krijgen overgedragen door het college (resp. de burgemeester).

### Verantwoordingsrelaties

20. Artikel 85 lid 1 Gemeentewet schrijft voor dat het instellende bestuursorgaan de verantwoording van de bestuurscommissie regelt. Sinds de dualisering van het gemeentebestuur is dat niet meer automatisch de verantwoording aan de raad, maar in eerste instantie het afleggen van verantwoording aan het instellende bestuursorgaan. Dat bestuursorgaan moet op zijn beurt dan weer (politieke) verantwoording afleggen aan de raad (art. 169 resp. 180 Gemeentewet), tenzij het natuurlijk de raad zelf is.<sup>44</sup> Anders dan bij deelgemeentebesturen is het dus niet mogelijk de verantwoordingslijn jegens de instellers van de bestuurscommissie door te knippen. Bij een deelgemeentebestuur zijn de organen van dat bestuur immers in beginsel geen verantwoording schuldig aan de raad, het college of de burgemeester. Bij een model met een gelede bestuurscommissie ligt het voor de hand dat het dagelijks bestuur (de subcommissie) verantwoording aflegt aan het algemeen bestuur (de eigenlijke bestuurscommissie), die op zijn beurt dus verantwoording aflegt aan zijn instellers.



*Inlichtingen (en verantwoording) bij gelede bestuurscommissie*

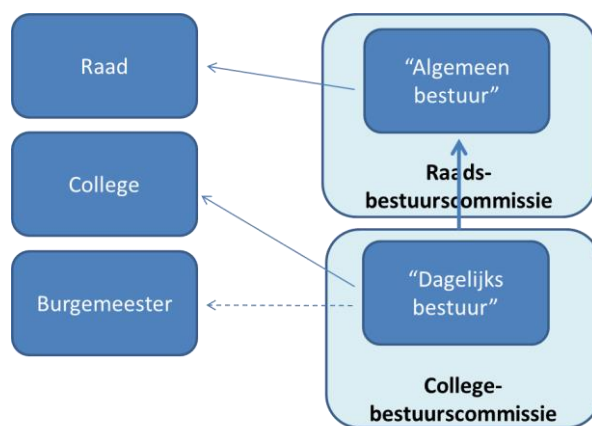
<sup>43</sup> Zijlstra 1997, p. 317.

<sup>44</sup> Vgl. *Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 74.*

Als sanctie op de verantwoordingsrelaties kan worden bepaald dat de bestuurscommissie (het algemeen bestuur) de leden van de subcommissie (het dagelijks bestuur) kan ontslaan.

21. De vraag rijst hoe ver de wettelijk verplichte verantwoording aan de insteller(s) moet gaan. Uit de parlementaire geschiedenis rond de voorlopers van artikel 85 Gemeentewet volgt dat met name werd gedacht aan rapportages, kennisgeving van besluiten en verstrekking van inlichtingen.<sup>45</sup> Een politieke verantwoordelijkheid, vergelijkbaar met artikel 169 en 180 Gemeentewet, geldt dan niet. Dit zou immers afbreuk doen aan het zelfstandige karakter van de bestuurscommissie. Dit laatste geldt zeker wanneer (een deel van) de leden van de bestuurscommissie rechtstreeks worden gekozen. Er is eigenlijk dus slechts sprake van een inlichtingenplicht.

22. Het feit dat er een verantwoordingsplicht jegens de insteller(s) van de bestuurscommissie geldt, laat onverlet dat ook geregeld kan worden dat verantwoording moet worden afgelegd aan andere bestuursorganen. Zo kan binnen het model met twee bestuurscommissie (een voor de raads- en een voor de collegebevoegdheden) bepaald worden dat de ene bestuurscommissie (in casu die met collegebevoegdheden) tevens verantwoording aflegt aan de andere bestuurscommissie (in casu die met raadsbevoegdheden). Deze laatste bestuurscommissie kan ook bevoegd worden gemaakt tot benoeming en ontslag van de leden van de andere bestuurscommissie.



*Inlichtingen (en verantwoording) bij twee bestuurscommissies*

## Toezicht

23. Naast de hierboven beschreven verantwoordingsrelaties bestaan ook instrumenten voor toezicht. Zo kunnen de raad, het college of de burgemeester besluiten en andere niet-schriftelijke beslissingen 'spontaan' vernietigen wegens strijd met het recht of het algemeen belang (art. 85 lid 2 Gemeentewet jo. art. 10:35 Awb). Daarnaast kunnen eventueel andere toezichtsinstrumenten worden gehanteerd, zoals een goedkeuringseis (ziet art. 85 lid 3 Gemeentewet). Op die manier kunnen de raad, het college en de burgemeester dus grip houden op door hen ingestelde

<sup>45</sup> Zijlstra 1997, p. 422-423.

bestuurscommissies, zoals dit overigens nu ook bij de deelgemeentebesturen kan (vgl. thans art. 87a Gemeentewet).<sup>46</sup> Daarnaast geldt de zogenoemde taakverwaarlozingsregeling, die op 1 oktober a.s. met de inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht enigszins verandert. Vanaf dat moment kan de raad in de uitoefening van de aan de bestuurscommissie overgedragen voorzien, wanneer de bestuurscommissie de taakuitoefening verwaarloost (art. 123 lid 1 Gemeentewet-nieuw). Het college heeft dezelfde bevoegdheid met betrekking door hem aan een bestuurscommissie overgedragen bevoegdheden (art. 123 lid 2 Gemeentewet-nieuw). In beide gevallen moet het wel gaan om overgedragen medebewindsbevoegdheden. Volledigheidshalve wordt hier nog opgemerkt dat het algemeen bestuur in geen van beide modellen bestuurlijk toezicht in de zin van titel 10.2 Awb kan uitoefenen op het dagelijks bestuur.

### Tot slot

24. Hieronder worden de belangrijkste verschillen van de twee modellen nog eens op een rij gezet.

	Gelede bestuurscommissie	Twee bestuurscommissies
<b>Instelling</b>	Raad en college stellen gezamenlijk in (evt. met burgemeester)	Raad stelt een bestuurscommissie in, college (evt. met burgemeester) de andere bestuurscommissie
<b>Lidmaatschap algemeen bestuur</b>	Rechtstreekse verkiezingen zijn mogelijk	Rechtstreekse verkiezingen zijn mogelijk
<b>Lidmaatschap dagelijks bestuur</b>	Door en uit algemeen bestuur ligt voor de hand, maar hoeft niet	Door en uit het algemeen bestuur ligt voor de hand, maar hoeft niet
<b>Bevoegdheidstoekenning aan algemeen bestuur</b>	Raad en college kunnen bevoegdheden delegeren	Uitsluitend de raad kan delegeren
<b>Bevoegdheidstoekenning aan dagelijks bestuur</b>	Geen overdracht door raad, college of algemeen bestuur mogelijk	College kan bevoegdheden delegeren, raad en algemeen bestuur niet
<b>Mandaat aan dagelijks bestuur</b>	Het algemeen bestuur kan bevoegdheden mandateren aan algemeen bestuur	Het algemeen bestuur kan bevoegdheden mandateren aan algemeen bestuur
<b>“Interne” verantwoording</b>	Dagelijks bestuur legt verantwoording af aan algemeen bestuur (incl. ontslagrecht)	Dagelijks bestuur legt verantwoording af aan algemeen bestuur (incl. ontslagrecht)
<b>“Externe” verantwoording</b>	Algemeen bestuur geeft inlichtingen aan raad en college	Algemeen bestuur geeft inlichtingen aan de raad, het dagelijks bestuur aan het college

<sup>46</sup> Zie over het toezicht op bestuurscommissie uitgebreider D.E. Bunschoten, ‘Spontane vernietiging van besluiten van commissies en deelgemeentebesturen: Much ado about nothing?’, *Gst.* 2008, 38.

25. Met beide modellen kan worden voldaan aan de eis van rechtstreekse kiezerslegitimatie. Belangrijkste onderscheid is dat een gelede bestuurscommissie juridisch gezien alle bevoegdheden uitoefent, waarbij praktisch het dagelijks bestuur de uitvoering doet in mandaat. Dit is dus een meer monistisch model. Het algemeen bestuur is dus te alle tijden juridisch verantwoordelijk. Bij het model met twee bestuurscommissies komen de kaderstellende en controlerende bevoegdheden (incl. verordenende bevoegdheid in voorkomende gevallen, of de bevoegdheid nadere regels te stellen) toe aan het algemeen bestuur, terwijl de uitvoering wordt overgedragen aan het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur heeft hier dus eigen bevoegdheden, en is daarover verantwoording schuldig aan het algemeen bestuur. Dit model is, in elk geval qua bevoegdheidstoekenning, meer dualistisch van aard.

26. In beide modellen kunnen ruime bevoegdheden tot het stellen van nadere regels bij algemeen verbindende voorschriften die door straf of bestuursdwang te handhaven zijn worden overgedragen aan het algemeen bestuur. Zo kan misschien geen parkeerverordening worden vastgesteld, maar mag de bevoegdheid parkeergebieden en parkeertijden vast te stellen wel worden overgedragen. Ook het vaststellen van andere algemeen verbindende voorschriften kan gewoon worden overgedragen. Dat kan tevens ten aanzien van een breed taakveld. Dat geldt zeker ook voor de overdracht van uitvoerende bevoegdheden door het college onderscheidenlijk de burgemeester.<sup>47</sup> Denk daarbij bijvoorbeeld aan evenementenvergunningen, parkeervergunningen e.d. Een model dat de huidige deelgemeentebesturen qua structuur en bevoegdheden benadert is dus mogelijk. Daarbij kunnen zelfs de termen stadsdeel, stadsdeelbestuur, stadsdeelraad en dagelijks bestuur worden gehandhaafd. De Gemeentewet verzet zich daar niet tegen<sup>48</sup>, al is het uit een oogpunt van duidelijk misschien niet handig om exact dezelfde namen te blijven gebruiken, omdat dit tot onduidelijkheid bij ingezetenen zou kunnen leiden.

27. De opdrachtgever heeft ons alleen gevraagd de randvoorwaarden en mogelijkheden te schetsen. Dat hebben wij hierboven gedaan. Een keuze uit beide modellen is ons niet gevraagd, en is ook niet mogelijk zonder te weten welk taken- en bevoegdhedenpakket wenselijk wordt geacht voor de bestuurscommissie(s).

*Amsterdam, 29 augustus 2012*

---

<sup>47</sup> Met uitzondering van de openbare orde bevoegdheden (zie art. 178 Gemeentewet).

<sup>48</sup> Vgl. Brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 28 oktober 2009, kenmerk 2009-0000606806.